

ISSN 1512-5785

TRANZICIJA / *TRANSITION*

UDK 330-142

Godina XVI

Vitez-Tuzla-Zagreb-Beograd-Bukarest, januar - juni 2014.

Broj 33

Vol. XVI

Vitez-Tuzla-Zagreb-Beograd-Bucharest, January - June 2014.

No. 33

Pregledni rad
Review paper

Željka Pejić Benko *

MONITORING I EVALUACIJA STRATEŠKOG PLANIRANJA KAO POKAZATELJ EFIKASNOSTI LOKALNOG RAZVOJA

MONITORING AND EVALUATION OF STRATEGIC PLANNING AS AN INDICATOR OF EFFICIENCY OF LOCAL DEVELOPMENT

Abstract

Monitoring and evaluation is an essential step of the strategic planning process. effectiveness of strategic planning and implementation of projects in the local community is visible only on the basis of specific indicators and determinants. The key objective of this research paper is to analyze the process of project implementation and monitoring, as well as to evaluate the strategic documents of local communities based on which the strategic goals of development are achieved. Research shows that local governments do not recognize the importance of monitoring and evaluation of strategic planning, are not implemented sanctions, nor the policy documents corrected the shaft of the evaluation results. The consequence of this situation is the reduced effectiveness of local development which is reflected in the quality of life in local communities.

Key words: *local government, local communities, local development, integrated strategy.*

Sažetak

Monitoring i evaluacija su najbitniji koraci procesa strateškog planiranja. Efikasnost lokalnog razvoja vidljiva je tek na osnovu konkretnih pokazatelja i

Primljeno: 09.02.2014; Prihvaćeno: 25.03.2014

Received: 09-02-2014; Accepted: 25-03-2014

* Dr.sc.Željka Pejić Benko, Sveučilište/Univerzitet „ Vitez“, Školska 23, Travnik, BiH

determinanti proisteklih iz sistematičnog praćenja i evaluacije projekata. Ključni cilj ovog rada je analizirati proces provedbe i praćenja projekata, kao i procjenu strateških dokumenata lokalnih zajednica na temelju kojih su postignuti strateški ciljevi razvoja. Istraživanje pokazuje da lokalne samouprave ne pridaju važnost monitoringu i evaluaciji strateškog planiranja, ne provode se sankcije, niti se strateški dokumentikorigiraju na osnovu rezultata evaluacije. Posljedica ovakvog stanja je smanjena efikasnost lokalnog razvoja što se reflektira na kvalitet života u lokalnim zajednicama.

Ključne riječi: *lokalna samouprava, lokalne zajednice, lokalni razvoj, integrirana strategija lokalnog razvoja.*

UVODNA RAZMATRANJA

Lokalni ekonomski razvoj dio je razvojne politike Bosne i Hercegovine zadnjih desetak godina. Strateški pristup omogućio je lokalnim zajednicama da uđu u procese reforme i da od početka svoje kapacitete prilagođavaju zahtjevima globalnog tržišta. Specifičnost današnjeg globalnog tržišta je u tome što općine/gradovi/regije postaju subjekti kao i bilo koji drugi privredni subjekti. Razlika između privrednih subjekata i lokalnih zajednica u sistemu globalne ekonomije je što lokalne zajednice svoj profit vide kroz mogućnost povećanja lokalnih ekonomskih kapaciteta, privlačenje stranih investicija, smanjenje nezaposlenosti, podizanje standarda života lokalnog stanovništva i poticanje razvoja u svim drugim sferama.

Ovako kompleksni ciljevi lokalnog ekonomskog razvoja su temelj efikasnosti i samo sinhronizacija svih elemenata, integrirani pristup i participativno djelovanje svih aktera može rezultirati lokalnim ekonomskim razvojem čiji će se efekti vidjeti kroz makroekonomske pokazatelje.

Akteri lokalnog ekonomskog razvoja, lokalna samouprava, javni i privatni sektor, ali i nevladin sektor u sinergijskim akcijama utječu na stanje lokalne ekonomije. Također, utjecaj države kroz direktne i indirektne mjere, te utjecaj globalnih trendova nije zanemariv, dapače, ovi utjecaji mogu biti presudni u procesu lokalnog ekonomskog razvoja.

Čitav spektar eksternih i internih utjecaja koji proističu iz procesa lokalnog ekonomskog razvoja od lokalne zajednice grade „konkurenta“ drugim lokalnim zajednicama. Diferencijacija lokalnih zajednica ima zadatak da lokalne ekonomske kapacitete pretvori u konkurentne prednosti na taj način osigura integrirani i strateški razvoj svih sektora i sfera života lokalne zajednice. Zbog svega navedenog, monitoring i evaluacija, pa i ažuriranje strateških dokumenata, imaju ključnu ulogu korektiva odluka bitnih za lokalni razvoj, ali i proaktivne detekcije mogućih kriza.

1. TEORIJSKA OSNOVA LOKALNOG RAZVOJA

Nova ekonomska i politička kretanja stvorila su uslove za savremeni pristup ekonomskom razvoju općenito.¹ Bazični modeli ekonomskog razvoja podrazumijevali su osnovne elemente – akumulaciju kapitala, prirodne resurse i strukturne promjene. Međutim, 1999. godine Svjetska banka je donijela preporuke po kojima model ekonomskog razvoja više nije zasnovan isključivo na klasičnim elementima.²

Upravo u konceptu lokalnog ekonomskog razvoja uočavaju se konkretni pokazatelji ostvarenja ciljeva ekonomskog razvoja koji se u teoriji uglavnom definiraju oko povećanja i racionalnije raspodjele dobara, podizanja kvalitete života, te uspostavljanje optimalnog socijalnog i ekonomskog sistema unutar države.³ „*Humani razvoj*“ kao koncept jedan je od savremenih pristupa ekonomskom razvoju na osnovu kojeg je i razvijen model lokalnog ekonomskog razvoja Svjetske banke. Index razvijenosti lokalnih zajednica osnovan je upravo na održivom humanom razvoju kao savremenom obliku ekonomskog razvoja.⁴

Pojavom novih teorijskih pristupa, ali i potreba praktičara na lokalnom nivou da se kroz efikasan model lokalne zajednice posvete strateškom planiranju i razvoju lokalnih kapaciteta, postavljeni su temelji teorijske osnove lokalnog ekonomskog razvoja. Pojam se javio prije dvadesetak godina u SAD-u. Aktivna uloga lokalne zajednice i planiranje ekonomskog razvoja sa lokalnog nivoa omogućilo je drugačiju perspektivu i pristup osnovnim strateškim pravcima razvoja nacionalnih ekonomija u razvijenim zemljama. Zemlje, čija je tranzicija počela devedesetih godina, susrele su se sa ovim konceptom prvenstveno kroz teorijski model nametnut od strane međunarodnih organizacija, ali zahvaljujući promjenama koje su nastupile kako u dmeokratskim procesima, tako i u načinu shvatanja menadžmenta lokalne samouprave, svijest o potrebi razvoja, praćenja i primjene koncepta lokalnog ekonomskog razvoja postala je realnost.⁵

Teorijski i praktični pristup definiranju lokalnog ekonomskog razvoja ima zajedničku odrednicu, a to je poimanje lokalnog ekonomskog razvoja kao „*kontinuiranog, planiranog procesa u kojem pored lokalnih vlasti sudjeluju i drugi akteri (poslovni sektor, nevladine organizacije i građani) sa ciljem stvaranja povoljnih uvjeta*

¹ Auty R. M. (2002), „Resource abundance and economic development“, Oxford university press, New York, , str. 20

² Ibidem, str. 21.

³ Morse S. (2004) „Indices and indicators in development“, Earthscan Publication Ltd, London, str. 85

⁴ Papić Ž (2003) (voda tima i urednik) „Izveštaj o humanom razvoju – milenijски razvojni ciljevi BiH“, UNDP, BiH, str. 17

⁵ Rosenberg S. (2003), „American economic development since 1945: growth, decline and rejuvenation“, Palgrave Macmillan, New York, str. 281

*za ekonomski rast i razvoj, te poboljšanja kvalitete života stanovništva u pojedinim lokalnim zajednicama.*⁶

Lokalni ekonomski razvoj radi na uspostavljanju veza i interakcije među sektorima, ali ujedno omogućava izgradnju novog sistema vrijednosti lokalne zajednice u kojem se ne zanemaruju osnovne vrijednosti iz tradicijskog i historijskog konteksta, ali je razvoj, pogotovo u sferama jačanja lokalne privrede, usmjeren ka savremenim konceptima. Teorija urbanog razvoja⁷ zasnovana je uglavnom na realnim pokazateljima kapaciteta za razvoj lokalne zajednice. to nije utopijski koncept, nego model zasnovan na situacijskoj analizi, zbog čega ovakav pristup lokalnom ekonomskom razvoju ima praktičnu primjenu i vidljive rezultate.

Tabela 1: Ciljevi lokalnog ekonomskog razvoja, načini ostvarivanja i pokazatelji uspješnosti

Cilj	Kako ga postići?	Ključni pokazatelj
Promicati finansijsku decentralizaciju i jačati lokalne i regionalne samouprave	Autonomija finansijskih sredstava, pomoći od viših razina vlasti, načela finansijske decentralizacije, izvori lokalnog financiranja, načini i uvjeti zaduživanja lokalnih jedinica	Udio vlastitih prihoda u ukupnim prihodima lokalne jedinice
Promicati političku decentralizaciju	Odnosi između različitih razina vlasti, postupak izbora gradonačelnika, pravni propisi koji uređuju napredovanje državnih službenika, uloga različitih dionika u planiranju, odlučivanju, primjeni, praćenju i vrednovanju instrumenata i mjera, dostupnost informacija, uloga javnih uvida, referenduma i sl.	Sudjelovanje građana u razvojnom planiranju
Osigurati transparentnu, odgovornu i učinkovitu upravu	Provođenje zakona i ostalih pravnih propisa, jasnoća procedura i pravnih propisa, postojanje odgovarajućih poticajnih kazni, postojanje standarda uspješnosti, različitih kodeksa ponašanja za profesionalna udruženja, postojanje strateških razvojnih planova i sl.	Transparentnost i odgovornost u donošenju, usvajanju, primjeni i provedbi propisa i dokumenata
Promicati povezivanje proračuna sa strateškim razvojnim planovima	Priprema, usvajanje i provođenje strateškog razvojnog plana koji je osnova za trogodišnje proračunsko planiranje	Proračun koji se temelji na programima i mjerljivim rezultatima

Izvor: Kardej De-Villa Ž Stubbs P, et.al (urednici) (2009), „Participativno upravljanje za održivi razvoj“, Ekonomski institut Zagreb, Zagreb, str:53 (preuzeto)

Za lokalni ekonomski razvoj karakteristično je da je pristup razvoju lokalan, odnosno, ograničen na stanje, resurse i kapacitete lokalne zajednice. To su ključni akteri i pokretači razvojnih promjena, ali ujedno to su i osnovni elementi za prilagodbu lokalne zajednice svjetskim ekonomskim trendovima i mogućnostima. Lokalni ekonomski razvoj daje konkretnu mogućnost identificiranja razvojnih mogućnosti, razvoj konkurentnosti i stabilizaciju razvojnih indikatora lokalne zajednice.

Savremeni pristup lokalnoj ekonomiji zahtijeva od lokalne samouprave propagiranje i prihvatanje razvoja kao održivog modela opstanka lokalne zajednice. Ovo

⁶ Črnac Rocco M, Denoma Bogović N., „Upravljanje lokalnim ekonomskim razvojem – primjer općine Bale“ članak, preuzeto: www.logincee.org/file/24551/library pristupljeno: 16.4.2012.

⁷Gibbs D. (2002), „Local economic development and the environment“, Routledge research, London and New York, str:13

je ujedno i najteže ostvariva sekvenca cijelog procesa. Održivi razvoj kao temelj lokalne ekonomije od lokalne samouprave zahtijeva inovativan pristup, a sve u cilju ostvarenja strateških pravaca.

Najčešća definicija lokalnog ekonomskog razvoja koju preuzima i UNDP u svim svojim publikacijama glasi: „*Lokalni ekonomski razvoj je proces putem kojeg nositelji lokalne vlasti u gradovima i općinama – „našim zajednicama“ - rade zajedno sa partnerima iz javnosti, poslovnog i nevladinog sektora sa ciljem stvaranja boljih uvjeta za ekonomski rast i otvaranje radnih mjesta. Putem ovog procesa oni uspostavljaju i održavaju dinamičku poduzetničku kulturu i stvaraju novu zajednicu i poslovno okruženje koje treba osigurati bolju kvalitetu života za sve u zajednici.*“⁸

Ovakav proces zahtijeva koordinaciju među sektorima, kao i jasno definiranu strategiju lokalne ekonomske politike, ostvarenje javnih ciljeva i participaciju javnosti u procesima odlučivanja.⁹

2. METODOLOŠKE ODREDNICE ISTRAŽIVANJA

Bitnost regionalnog pristupa, klasifikaciji lokalnih zajednica po stepenu razvijenosti i strateškom pristupu u ostvarenju razvojnih ciljeva države, koncept je koji Europska unija nameće i primjenjuje u svim svojim članicama, pa i onim potencijalnim. Dakako, razvijene zemlje Europe koje nisu članice Unije također primjenjuju ovu metodologiju. Lokalne zajednice u Bosni i Hercegovini tek su 2009. godine klasificirane po **NUTS metodologiji**¹⁰. Klasifikaciju je na osnovu faktorske i klaster analize uradio Ekonomski institut u Sarajevu.

Finansijska solidarnost članica Europske unije osnovni je princip regionalizacije. Zanimljivo je da je 1/3 budžeta EU¹¹ usmjereno ka regionalnom i lokalnom razvoju područja čiji razvoj ne prati ukupni razvoj EU. Kroz kohezione i strukturne fondove EU pokušava uspostaviti ujednačenost socijalnog i ekonomskog razvoja svojih članica. U tom kontekstu, regionalna politika ključna je odrednica opstanka eurozone. Lokalne zajednice u ovom smislu pripadaju klasifikaciji regija i Europskoj uniji prema regionalnim principima.

Prema NUTS klasifikaciji, regije i lokalne zajednice čiji je BDP manji od 75% od prosjeka BDP-a u Europskoj uniji predstavljaju prioritetne subjekte regionalne politike. Drugi cilj koji se pokušava ostvariti regionalizacijom je smanjenje stope nezaposlenosti u

⁸Uzelac S. Socholovski A (2005), „Local economic development strategies - manual“ USAID, American development foundation, str.2

⁹Denona Bogović N „(2008) Lokalni ekonomski razvoj – predavanja“, Ekonomski fakultet Rijeka, Rijeka, 2008, str.4

¹⁰ Osmanković J, Somun-Kapetanović R, Domazet A, et.al (2009)“ Statistička (NUTS) klasifikacija Bosne i Hercegovine“, Ekonomski institut Sarajevo – ANU BiH, Sarajevo, str. 41

¹¹ 350 milijardi EURA usmjerava se u regionalni i lokalni razvoj u periodu od 2007-2013. godine, podatak preuzet: http://ceppe.ba/bos/index.php?option=com_content&view=article&id=316:regionalna-politika-eu&catid=51:korisni-tekstovi&Itemid=49 (9.5.2014.)

regijama i lokalnim zajednicama koje pripadaju NUTS 3 klasteru, a koje karakteriziraju industrijska i ruralna nerazvijenost, slaba naseljenost, urbana područja sa visokim stepenom socijalne potrebe i povećana stopa kriminaliteta. Na ovaj način EU pokušava riješiti probleme po kojima će se povećati prosjeci BDP-a, stopa zaposlenosti, ekonomski razvoj i druge komponente na nivou same Unije. Iako se na prvi pogled čini da EU provodi ovakvu politiku isključivo zbog ekonomske i socijalne osjetljivosti članica i empatičnosti prema nerazvijenim regijama, analizom ekonomskih mjera i postupaka, može se zaključiti da Europska unija, tačnije razvijene zemlje-članice na ovaj način grade pozitivan imidž, povećavaju konkurentnost svog nacionalnog gospodarstva i grade atraktivnost na svjetskom tržištu. Strateški pristup imidžu Europske unije, kroz regionalnu politiku nije slučajnost, niti je posljedica briljantnog strateškog pristupa proaktivnog karaktera, nego je posljedica ekonomskih kriza na svjetskom nivou u kojima se Europa prilagođavala bolje ili lošije zadnjih nekoliko decenija. Povećanje konkurentnosti na svjetskom nivou sličan je princip povećanju konkurentnosti nacije ili čak regije/grada ili lokalne zajednice. Rapidan rast kineske ekonomije, ruske privrede, pa čak i prodor velikih indijskih korporacija na svjetsko tržište od Europe je stvorilo tržište koje se kritički promatra od strane investitora. Regionalizacijom i regionalnom razvojnom politikom Europa je ušla u krug konkurenata za pridobijanje novih investitora. Takvo konkurentsko polje uključuje najveće svjetske ekonomije, a prvenstveno SAD. Imidž takvog konkurentnog gospodarstva promatra se kroz prosjek BDP-a, koncentraciju kapitala u urbanim centrima ili disperziju u svim dijelovima zemlje, stopu zaposlenosti i druge komponente. Europska regionalizacija i stavljanje težišta na razvoj konkurentnosti lokalne zajednice prednost je regionalnog pristupa čiji su rezultati evidentni i u zemljama kandidatkinjama za članstvo. Prema klasifikaciji regija i lokalnih zajednica *NUTS*¹², odnosno, nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica obuhvata:

- NUTS 1 - do 8 miliona stanovnika – nivo vlade – riječ je o velikim regijama i urbanim centrima.
- NUTS 2 - 800 000 do 3 miliona stanovnika (nivo provincije ili okruga)
- NUTS 3 – 150 000 do 800 000 stanovnika (nivo zajednica općina)

Regionalna klasifikacija Europskoj uniji donijela je prosperitet u obliku povećanja BDP-a, smanjenja nezaposlenosti i ujednačenja razvijenosti pojedinih dijelova Europe. Regionalna razvojna politika dovela je do velikih razlika kada su lokalne zajednice Bosne i Hercegovine u pitanju. Za sada nema realne regionalne strategije razvoja lokalnih zajednica i regija u BiH, shodno objektivnom stanju.

Za potrebe istraživanja o stepenu efikasnosti lokalnog razvoja lokalnih zajednica u Bosni i Hercegovini u ovom radu, osnovu čini NUTS klasifikacija, koju je razradio Ekonomski institut u Sarajevu, po općeprihvaćenoj metodologiji regionalizacije u

¹² NUTS – fancuski – Nomenclature d' Unités Territoriales Statistiques – nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica

Europi.¹³ Osnovni kriteriji za svrstavanje lokalnih zajednica sličnih socio-ekonomskih karakteristika u pojedine klastere su „: *Površina u km2, GDP per capita u KM, Stopa zaposlenosti u %, Struktura zaposlenosti - primarni sektor (%), Struktura zaposlenosti - sekundarni sektor (%), Struktura zaposlenosti - tercijarni sektor (%), Ukupan broj turista, Ukupan broj noćenja i Koeficijent vitalnosti.*“¹⁴ Istraživanje u ovoj doktorskoj disertaciji provedeno je u 30 općina i jednoj posebnoj grupi – regionalnim centrima – Sarajevo, Banja Luka, Tuzla, Mostar, Zenica i Bijeljina. Općine su razvrstane u tri klastera – grupe po kriteriju broja stanovnika. S obzirom na naseljenost lokalnih zajednica u BiH, te stopom razvijenosti, neobjektivno je primjeniti klasičnu metodologiju regionalizacije EU, prema NUTS klasifikaciji. Metodologija je prilagođena potrebama ovog rada. U nastavku je dat pregled općina uključenih u istraživanje, a nakon toga i pregled analiziranih elemenata kroz komparaciju općina u pojedinim grupama.

Tabela 2. Prikaz osnovnih kriterija za analizu razvijenosti lokalnih zajednica u BiH

grupa	Grupa 1	Grupa 2	Grupa 3	Regionalni centri
Općine	10	10	10	5
Broj stanovnika	Do 20 000	Od 20 000 do 50 000 stanovnika	Od 50 000 do 100 000 stanovnika	Iznad 100 000 stanovnika

Izvor: pripremila autorica

Bosna i Hercegovina zvanično ima 142 lokalne zajednice, od toga je u Federaciji 79, a u Republici Srpskoj 62 lokalne zajednice. Brčko distrikt je zasebna administrativna jedinica. Općine u BiH ne zauzimaju veliku površinu, niti je gustina naseljenosti previsoka. Za potrebe istraživanja, općine su podjeljene u tri grupe, zavisno od broja stanovnika ili veličine općine, a uzorak na kojem je istraživanje provedeno iznosi 24,6% od ukupnog broja svih općina u BiH.

Grupa 2 obuhvata više od 50% općina u BiH, dok je lokalnih zajednica sa više od 100 000 stanovnika svega 4,22%. Prema kriteriju broja stanovnika, srednje razvijene lokalne zajednice, koje imaju između 50 000 i 100 000 stanovnika čine svega 9,8% od ukupnog broja svih lokalnih zajednica u Bosni i Hercegovini. Ako se uvaži kriterij za razvoj OECD-a¹⁵, po kome najveću stopu rasta postižu lokalne zajednice i regije sa brojem stanovnika između 20 000 i 50 000, onda se može zaključiti da Bosna i Hercegovina svoj razvoj na lokalnom nivou treba usmjeriti ka razvoju lokalnih zajednica koje imaju do 50 000 stanovnika. Ujedno, privredni kapaciteti, prirodni resursi i svi drugi bitni elementi uglavnom su geografski smješteni u ovim lokalnim zajednicama.

¹³ Osmanković J, Somun-Kapetanović R, Domazet A, et.al (2009), “ Statistička (NUTS) klasifikacija Bosne i Hercegovine“, Ekonomski institut Sarajevo – ANU BiH, Sarajevo, str. 37-38

¹⁴ Ibidem, str. 38

¹⁵ Podatak preuzet sa: http://www.oecd.org/departement/0,3355,en_2649_34413_1_1_1_1_1,00.html (10.5.2014.)

Istraživanje je obuhvatilo i analizu dokumenata strateškog razvoja sa akcentom na strategiji integriranog lokalnog razvoja.

3. ANALIZA MONITORINGA I EVALUACIJE STRATEŠKOG PLANIRANJA U LOKALNIM ZAJEDNICAMA BOSNE I HERCEGOVINE

Praćenje i ocjena napretka uspjeha i dinamike implementiranja projekata iz strategije integriranog lokalnog razvoja predstavlja zadnju fazu kako strateškog planiranja, tako i konkretizacije projektnih programa. Međutim, postavlja se pitanje da li i u kojoj mjeri lokalne samouprave vrše monitoring i ocjenu implementiranja strategije. Samo 8% lokalnih samouprava potvrdilo je da radi monitoring realizacije strategije lokalnog razvoja. Više od 70% lokalnih samouprava koje rade monitoring pripada Grupi 3 i regionalnim centrima što dovodi do zaključka da nerazvijenije lokalne samouprave više zanemaruju ovaj aspekt strateškog planiranja.



Grafikon 1. Da li lokalne samouprave u BiH vrše monitoring strategije integriranog lokalnog razvoja?

Monitoring se vrši na godišnjem nivou i to na osnovu definiranih projektnih i programskih indikatora, te plana implementacije. Po teorijskom konceptu MIPRO metodologije, organizaciono Kancelarija za razvoj ili općinska služba za lokalni razvoj trebaju raditi kontinuirani monitoring, međutim, samo 56% lokalnih samouprava koje imaju usvojenu strategiju integriranog lokalnog razvoja imaju precizirano tijelo, službu ili kancelariju koja bi trebala obavljati ovaj posao.

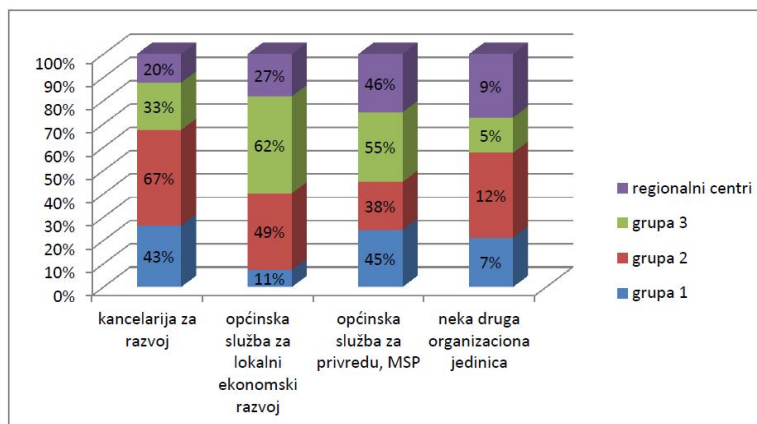
Tabela 3: Definirani aspekti monitoringa u strategijama integriranog razvoja

Analiza monitoringa	Monitoring implementacije	Aspekt monitoringa	Indikatori evaluacije	Aspekt sankcija
Definisan	19	19	11	0
Nije definisano	1	1	9	20
% Definisano	95.00%	95.00%	55.00%	0.00%
% Nije definisano	5.00%	5.00%	45.00%	100.00%

Izvor: Istraživanje autorice

Iz tabele 3., koja predstavlja prikaz definirane implementacije strategije razvoja za sve ispitivane grupe općina, vidi se da od dvadeset analiziranih lokalnih samouprava 95% općina ima u dokumentu Strategija razvoja definiran monitoring implementacije kao dio procesa strateškog razvoja. Isti aspekt nema definirano 5% analiziranih strategija. Aspekt monitoringa, ocjene i ažuriranja ima navedeno 95% lokalnih samouprava, dok u 5% dokumenata takvi aspekti nisu navedeni. Indikatori evaluacije strategije razvoja su definirani u 55% analiziranih dokumenata, dok u 45% dokumenata indikatori evaluacije nisu definirani. Aspekt sankcija nije naveden ni u jednom analiziranom dokumentu strategija razvoja.

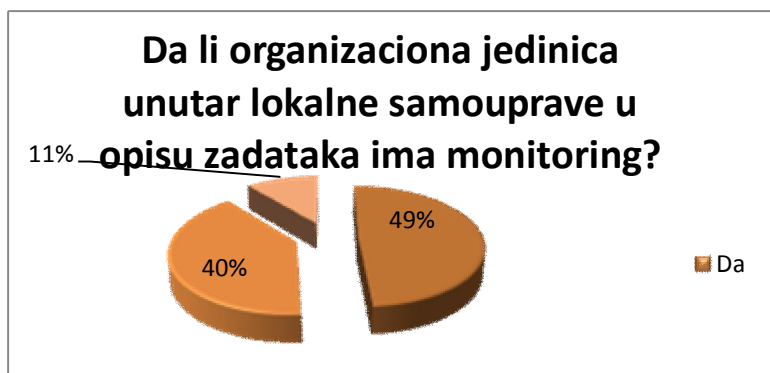
Prema analizi pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, te opisa poslova konkretne službe ili kancelarije za razvoj, evidentno je da svega 33% lokalnih samouprava ima jasno precizirane zadatke monitoringa, evaluacije i rada na usklađivanju i ažuriranju strategije.



Grafikon 2. Organizaciona jedinica unutar lokalne samouprave koja obavlja poslove vezane za lokalni razvoj i implementaciju strategije

Na pitanje upućeno općinskim načelnicima o tome da li su zadovoljni efikasnošću implementacije strategije integriranog lokalnog razvoja, skoro 88% je dalo potvrđan odgovor. Ovo je bilo i očekivano. Najbizarniji odgovor općinskih načelnika vezan je za pitanje: da li ste zadovoljni načinima monitoringa i evaluacijama implementiranih projekata? Na ovo pitanje odgovarali su svi općinski načelnici iz uzorka na kojem je

istraživanje rađeno. Dakle, pitanje je postavljano i načelnicima koji u svom pravilniku o unutrašnjoj organizaciji nemaju definirane zadatke monitoringa i evaluacije.



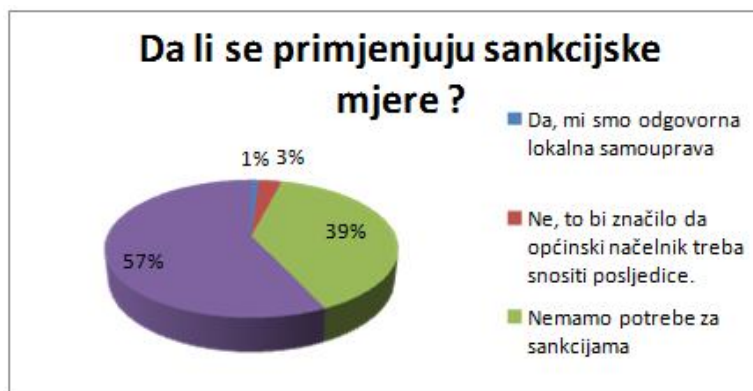
Grafikon 3. Da li organizaciona jedinica unutar lokalne samouprave u opisu svoje djelatnosti ima i poslove monitoringa i evaluacije?

Očito je da općinski načelnici ne vide sebe u ulozi projekt menadžera u procesu implementacije strategije integriranog lokalnog razvoja. Diplomatski i politički odgovor na ovo pitanje posljedica je trenutne političke situacije, nezainteresiranosti, ali i nepoznavanja bitnosti ovog segmenta procesa planiranja od strane općinskih načelnika. Sa druge strane, zadovoljstvo menadžmenta lokalne samouprave efikasnošću implementacije također je uslovljeno političkom realnošću i otvorenošću. Naime, 44% općinskih načelnika reklo je da je zadovoljno efikasnošću implementacije strategije razvoja, dok svega 6% općinskih načelnika neispunjavanje strateških ciljeva smatra i svojim neuspjehom. Što se tiče zadovoljstva u primjeni metoda i tehnika monitoringa, 34% općinskih načelnika potvrdilo je da se drže utvrđene metodologije i indikatora.



Grafikon 4. Da li ste zadovoljni načinima monitoringa i evaluacije strategije integriranog lokalnog razvoja?

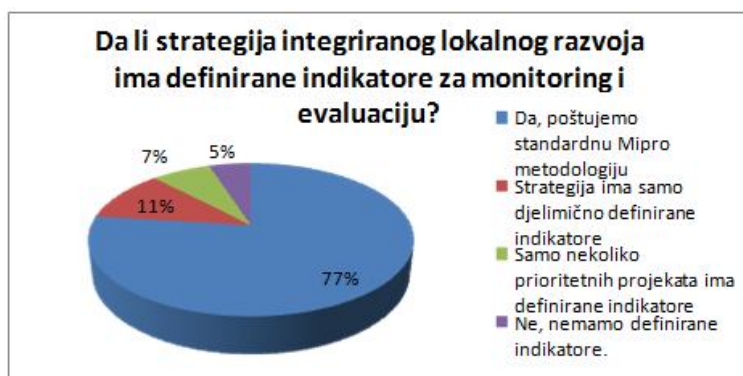
Međutim, 28% ispitanih lokalnih samouprava monitoring i evaluaciju ne provodi na adekvatan način, dakle ne koristi MIPRO metodologiju, nego monitoring radi parcijalno i na osnovu svojih internih indikatora.



Grafikon 5. Da li je neispunjenje strateških ciljeva popraćeno sankcijskim mjerama?

Uvođenje mehanizma sankcija u situacijama kada strateški ciljevi nisu ostvareni odraz je odgovornog poslovanja, ali i vođenja lokalne samouprave. Općinski načelnici imaju nadležnost da i u ovakvim situacijama primjene sankcijske mjere, međutim, samo 3%, lokalnih samouprava je primjenjivalo neki oblik sankcija na osnovu evaluacije implementiranja strategije koji nisu zadovoljavale realne planove.

Sankcije koje su izrečene svele su se na javnu opomenu, te samo jedan slučaj smanjenja mjesečne plate za 5% koordinadoru kancelarije za razvoj. Dakle, zaključuje se da neimplementiranje strategije ne uzrokuje poslovne i pravne posljedice po uposlene u lokalnim samoupravama. Stoga, mali interes za monitoring i evaluaciju nije neočekivan ishod situacije. Međutim, jasno postavljeni strateški ciljevi, planovi, te indikatori uspjeha strategije određuju precizan okvir i za određenje odgovornosti za provođenje strategije. Indikatori su u ovom kontekstu jasno definirani pokazatelji vezani za strateške ciljeve pomoću kojih je moguće uraditi evaluaciju implementacije strategije.



Grafikon 6. Da li strategija integriranog lokalnog razvoja

ima definirane indikatore uspjeha?

Prema MIPRO metodologiji indikatori trebaju biti u direktnoj vezi sa pokazateljima iz sekundarnih baza podataka i to:¹⁶

- *Baza demografskih podataka;*
- *Baza podataka o tržištu rada;*
- *Baza podataka za socijalne javne usluge;*
- *Baza podataka za infrastrukturu i komunalne javne usluge;*
- *Baza podataka lokalnog gospodarstva;*
- *Baza podataka o stanju okoliša.“*

Lokalne samouprave jako rijetko rade istraživanja i to najčešće zbog nedostatka finansijskih sredstava, nepoznavanja metodologije istraživanja i nedostatka ljudskih resursa koji bi proveli istraživanje.

Kako bi ove baze bile efektne i objektivne, logično je da lokalna samouprava treba koristiti mogućnosti saradnje sa Statističkim zavodom ili sa agencijama koje se striktno bave poslovima prikupljanja, selektiranja i analize ovih podataka. Problem nastaje zbog toga što Bosna i Hercegovina još uvijek nema adekvatnu metodologiju mjerenja i vrednovanja ovih pokazatelja. A ujedno, Statistički zavod bi trebao voditi i evidencije realiziranih projekata, njihove vrijednosti i efekte za lokalnu zajednicu. Nepostojanje adekvatnog popisa stanovništva, neusklađena metodologija praćenja lokalne privrede i životnog standarda....sve to utječe na objektivnu evaluaciju strategije lokalnog razvoja.

Zanimljivi su i pokazatelji analize dnevnih redova sjednica općinskih vijeća koji potvrđuju da je samo 10% lokalnih samouprava prošlo proceduru revizije strategije lokalnog razvoja nakon njenog isteka. Svega 4% lokalnih samouprava vrši reviziju i drugih strateških dokumenata, dok 11% analiziranih lokalnih samouprava nakon revizije odbacuje projekte koji su bili nerealno planirani. Revizija uglavnom podrazumijeva „prepisivanje“ već postojećih projektnih prijedloga.

Parcijalni pokazatelji monitoringa elektronskih i printanih medija pokazuju da samo 7% vijesti o lokalnim zajednicama i lokalnim samoupravama govori o implementaciji strategije integriranog razvoja. Nije zabilježena niti jedna tema koja je vezana za monitoring, evaluaciju, ocjenjivanje ili reviziju i ažuriranje strategije.

ZAKLJUČAK

Monitoring i evaluacija strateškog planiranja, ali i procesa implementacije projekata u lokalnim zajednicama predstavlja najbitniji korektiv i korak u procesu

¹⁶Metodologija za integrirano planiranje lokalnog razvoja – drugi praktični i dio“(2011), UNDP, Sarajevo,, str: 107

lokalnog razvoja. Međutim, istraživanje koje je provedeno pokazuje da lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini ne pridaju dovoljno važnosti ovim bitnim segmentima strateškog planiranja zbog čega svega 8% lokalnih samouprava radi monitoring i to parcijalno, formalno i površno, ne koristeći dobijene pokazatelje kao elemente za korekciju.

Zanimljivo je da lokalne samouprave ne koriste ni sankcijske mjere za neispunjavanje strateških ciljeva, zbog čega proces strateškog planiranja ostaje formalan i bez rezultata.

Efikasnost lokalnog razvoja evidentan je i vidljiv upravo u realnom pristupu razvoju i implementaciji projektnih programa. Realno planiranje, ali i realnost u evaluaciji i kontinuirano praćenje efekata implementiranih projekata pokazuje koliko su lokalne samouprave spremne korigirati svoj rad i donositi drastične odluke koje će direktno utjecati na efikasnost lokalnog razvoja.

Na kraju se može konstatirati da je u Bosni i Hercegovini evidentna pasivnost lokalnih samouprava kada je strateško planiranje u pitanju, te da je prisutna i nezainteresiranost menadžmenta da se primjene principi MIPRO metodologije kada je monitoring i evaluacija u pitanju kako bi se na egzaktn način moglo mjeriti koliko je lokalni razvoj zaista efikasan.

LITERATURA

1. Auty R. M. (2002), „Resource abundance and economic development“, Oxford university press, New York
2. Črnac Rocco M , Denoma Bogović N. „Upravljanje lokalnim ekonomskim razvojem – primjer općine Bale“ članak, preuzeto: www.logincee.org/file/24551/library pristupljeno: 16.4.2014
3. Denoma Bogović N „(2008) Lokalni ekonomski razvoj – predavanja“, Ekonomski fakultet Rijeka, Rijeka, 2008
4. Gibbs D. (2002), „Local economic development and the environment“, Routledge research, London and New York
5. Metodologija za integrirano planiranje lokalnog razvoja – drugi praktični i dio“(2011), UNDP, Sarajevo
6. Morse S.(2004) „Indices and indicators in development“, Earthscan Publication Ltd, London
7. Osmanković J, Somun-Kapetanović R, Domazet A, et.al (2009)“ Statistička (NUTS) klasifikacija Bosne i Hercegovine“, Ekonomski institut Sarajevo – ANU BiH, Sarajevo
8. Papić Ž (2003) (vođa tima i urednik) „ Izvještaj o humanom razvoju – milenijski razvojni ciljevi BiH“, UNDP, BiH
9. Rosenberg S. (2003), „ American economic development since 1945: growth, decline and rejuvenation“, Palgrave Macmillian, New York

10. Uzelac S. Socholovschi A (2005),, Local economic development strategies - manual“USAID, American development foundation
11. http://ceppei.ba/bos/index.php?option=com_content&view=article&id=316:regionalna-politika-eu&catid=51:korisni-tekstovi&Itemid=49 (9.5.2014.)
12. http://www.oecd.org/departement/0,3355,en_2649_34413_1_1_1_1_1,00.html (10.5.2014.)